

# 族群主流化的 理論框架與政策意涵\*

黃之棟\*\*

壹、緒論

貳、問題意識與資料來源

參、多元文化概念的理論背景

肆、性別主流化的經驗

伍、主流化概念的脈絡分析：

從性別主流化、到多元主流化、再到族群平等主流化與  
族群主流化陸、族群主流化本土經驗的反省與概念深化

柒、討論

捌、結論

---

\* 本文為一歷時性 (longitudinal) 研究，整個計畫期程橫跨了幾個研究專題，分別為：「建構和諧族群關係的治理結構—台灣與全球公民社會觀點—部落批判理論的理論論證與本土經驗分析：以原住民族自治為核心」(MOST 105-2420-H-180-001-MY2)、「自主、自治與自治—去殖民化脈絡下我國原住民族自治主體之再建構—傳統組織與當代制度的『接觸地帶』：部落公法人法制與職能的實證研究」(MOST 107-2420-H-180-001-MY2)。作者要對科技部予以感謝；在此同時，也要謝謝審查人悉心的評論與建議。在此同時，作者也要特別感謝阿拉巴灣的守護者。

\*\* 國立空中大學公共行政學系教授，E-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw

投稿日期：2018年11月14日；接受刊登日期：2020年1月16日。

東吳政治學報/2019/第三十七卷第二期/頁117-165。

我國在 1997 年修憲之後，「多元文化」便正式成為基本國策。在各式關於多元的討論中，又以族群議題最受各界關注。其中，「族群主流化 (ethnic mainstreaming)」是近來政府重點推動的政策之一。在主流化的概念下，政府的角色定位與政策思維，也都隨之出現巨大的改變。對此，本文嘗試從理論框架與政策意涵的角度來梳理此議題，並對當前我國族群主流化的概念理解與政策目標予以進一步的分析與耙梳。整體來看，我國現階段的族群主流化論述，帶有「取代論」的意涵。也就是希望透過政策，創造一處有助於族群間對話的公共平台，進而依此型塑出一項能夠涵容少數與弱勢思維的「新的主流」。面對這樣的發展態勢，本文指出當中論理與實際上的困難。就理論面來看，新主流的創建本身似乎已經超越了既有多元文化的規範框架；就實際面來看，對某些族群而言（如原住民族），新主流的建構或許並非當務之急，且主流化的意涵也未必優於既有的權利論述。有鑑於此，本文指出這些都是當前族群主流化政策進一步推動時必須面對的問題。

**關鍵詞：**族群主流化、多元文化主義、性別主流化、兩層次主流化

## 壹、緒論

1997 年修憲以來，「多元文化」便正式成為我國的基本國策。在各種多元的類型中，「多元族群」所觸發的動員、張力、乃至衝突，最常引起各方關注。有鑑於此，如何建構出一套和諧族群關係的治理結構，便成為政府、學界、以及實務界的共同關心。為此，現階段政府參酌了歐美先進國家案例和我國推動性別主流化的經驗，提出了「族群主流化（ethnic mainstreaming）」的構想。此概念 2010 年前後提出之後，隨即獲得廣泛迴響，也促使我國的族群關係論述與政策，進入新的紀元。

2016 年，隨著蔡英文總統的就職與民進黨的全面執政，族群主流化的推動進程也從論述建構，進入到政策落實的階段。在地方層級，台南市政府率先在 2017 年通過了「台南市推動族群主流化政策實施綱領」；<sup>1</sup> 中央部分，目前兩個主要的族群型代表性行政機關中，又以客家委員會（以下簡稱客委會）對此概念最為重視。誠如客委會副主委楊長鎮所言（客家委員會，2016），在主流化的思潮下，既有的政府角色與政策思維，都必須隨族群差異、族群主流化、族群互動、跨族群政策的強調而改變。具體來說，未來政府必須在族群公共領域的建構上，扮演更為積極的角色；就操作層次來看，目前由各專責機關來主導自身族群事務的方式，也將逐漸被打破。換言之，未來族群議題將不再只是客委會或原民會的任務，所有部門都必須把族群納入決策過程與政策思維之中。從這樣的發展可以

---

1. 台南市民族事務委員會為此還特別成立了「族群主流化專區」。請參考其官網：  
<http://web.tainan.gov.tw/nation/download.asp?nsub=120000>。

知道，族群主流化在現階段政府政策中，扮演了舉足輕重的地位。

有鑑於主流化議題的重要性日增，實有必要對此概念進行耙梳，進而對其政策意涵予以檢討。對此，本文擬討論幾個理論層次的問題。為此，作者首先對本文的問題意識、探討標的、資料來源等背景予以說明；接著，本文嘗試梳理目前多元文化典範下的族群關係框架，同時也嘗試釐清從性別主流化到其他主流化的概念轉折。在對這些理論性背景有所掌握之後，文章轉而進入族群主流化的部分，並對其概念架構與政策意涵進行討論；在此同時，我們也嘗試對我國目前的推動狀況予以闡析。就本文而言，作者將反思當主流化的論述日趨「主流」後，對當前憲法多元文化框架的衝擊與影響。文末，並將提出若干建議做結。

## 貳、問題意識與資料來源

### 一、問題意識

族群主流化是一個相對晚近的概念。由於這樣的關係，學界對此議題的討論也較少。<sup>2</sup> 在這些為數不多的研究中，族群主流化與既有多元文化規範框架間的關係多被略去不談，或是直接假設兩者之間必有若干符節。不但如此，不少倡議者更假設了其可欲性，或進一步將主流化與（原住民族）轉型正義等概念相互連接（Ljaljean, 2017; Valicinan, 2017; Yuhaw, 2017; 阮俊達，2016）。面對這類概念間的相互串連，不禁讓我們開始思考：吾人是否真能從憲法增修

---

2. 曾對此議題進行討論的論者如：阮俊達（2015）、黃之棟（2018）、楊長鎮（2008；2015a；2015b）、蔡志偉（2011）。

條文第 10 條「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化」的規範框架中，引伸出族群主流化的總體性政策方針？對作者而言，這是一個需要論證，而非不證自明的論題。

從這個角度來看，本文希望釐清族群主流化的理論位置，進而思考推動相關政策時可能產生的問題。在這個總體的問題意識下，本文可說是一種對於族群主流化政策的「過程評估研究（process evaluation）」<sup>1</sup>。具體來說，政策過程大致包含幾個階段：政策問題確認、政策規劃、特定政策方案、政策執行、政策影響、與反饋等；不同的階段，則會搭配相應的評估方式（朱鎮明等，2015：15）。其中，最困難的部分多落在政策過程的第一步，也就是確認出正確的政策問題。對此，誠如丘昌泰等（2008：141）所言：

…在面對一個既定政策或碰到一些政策構想或政策建議時，政策分析家必須要問：「如果這是答案，那問題是什麼？」（If this is the policy, then what is the problem?）

也因為如此，本文關注的焦點不在於個別政策工具的評估，而是嘗試在一個相對限定的規範框架下，來對族群主流化進行概念性的探討。質言之，本文試圖對現階段政策推動的目標與內容進行檢討，以便確認概念背後的實質內容定義所在。誠如彭滄雯、李秉叡（2011）所言，對某項政策而言，這類涉及本質性的討論，往往才是影響政策成敗的關鍵；反過來說，當我們把「主流化」視為給定的概念，從而採取某種想當然耳的理解時，這時重點很容易就會被放在工具性的實務操作，進而產生零碎化的現象（彭滄雯，2008；彭滄雯等，2015）。對此，本研究擬透過理論與實證的交相辯證，來探究族群主流化的理論框架和政策意涵，進而梳理當前多元文化典範下族群關係與族群主流化間的關連。

## 二、資料來源與處理

在進入實質討論之前，作者有必要對本文所使用的資料及其處理方式，予以簡要的說明。本研究的資料大致可分為三部分：參與觀察、訪談、族群主流化相關報告書及其他文獻資料等。對於這三種資料，本文採取了不同的分析策略。

首先參與觀察的部分，源自於作者本身執行或參與的幾個政府委託研究案，和擔任政府機關審查或（族群相關）委員會審議工作的實際經驗。質言之，作者最初之所以會對族群主流化議題產生興趣，很大程度來自實際參與相關研究、審議、及與談的工作。過程中由於和行政機關、民意代表、族群代表等多所接觸，作者從中意識到族群主流化在 2010 年後，就被政府納入先導型計畫，理解的框架也逐步成形。此外，作者參與 108 年全國客家會議「國家客家發展計畫」分區座談會後，更發現族群主流化已正式納入議程。<sup>3</sup> 這些實際參與的經驗與體悟，都觸發了作者進一步探究的興趣。

本研究的主要訪談資料，源自於 2017 年起作者對族群主流化議題所進行的一系列訪談。具體來說，前述政府委託計畫全部結束（2016 年）後，作者便在前述的基礎上開始了新一波的資料蒐集。也就是在前節的問題意識下，系統地展開訪談工作。具體的訪談對象，包含幾個與本議題直接相關的單位、學者專家、族群代表等（見本文附錄）<sup>4</sup>。這些訪談資料取得後，都經過一般質性研究的處理，對之進行逐字稿謄打、編碼、分析等工作。

---

3. 作者曾擔任其中一場次的與談人，會中亦曾提出本文部分論點，以就教與會先進。

4. 部分受訪者具有多重身分。為維持匿名性，以下不再細分。

至於族群主流化相關報告書與其他文獻資料的部分，主要是因為國發會等機關於 2010 年前後便開始了一連串的研究。由於這些政府研究案對政策有一定的引導作用，故亦列為本研究分析對象。值得注意的是，即便作者本身也曾實際參與或執行部分委託研究計畫，但對於這部分的資料，作者在使用時仍以援引公開報告書的方式行之。

## 參、多元文化概念的理論背景

### 一、多元文化主義的概念架構

多元文化主義及其理論在學界發展多年，更在各國發展出不同的實踐經驗（Australian Government, 2018; Berry, 2013; Joppke, 1996; Stoett, 2005）。這樣的發展，也使多元文化主義一詞的意涵異常分雜。以學理來看，Kincheloe 和 Steinberg（1997）曾指出，多元文化主義至少可分為保守、自由主義、多元論、左翼本質論（left-essentialist）、批判論等五大取徑。實務上，各國也發展出各自的特色。比方說，過去美國的大熔爐（melting pot）隱喻，在多元文化主義興起後逐漸為沙拉碗（salad bowl）所取代；加拿大則常以文化馬賽克（cultural mosaic）來形容該國的多元狀況（Palmer, 1976）。相關概念傳至我國之後，也累積了不少研究成果（張嘉尹，2008；許育典，2014；趙剛，2006；魏玫娟，2009）。

整體來說，誠如著名的多元文化主義學者 Kymlicka（2007; 2010a; 2010b; 2012）所言，多元文化主義的提出不是一項孤立事件，而是「人權革命（human-rights revolution）」在種族與族群議題上的

實踐。簡單來說，二戰後舊有帝國秩序瓦解，區域間的人群流動也隨之增加，各地的人種、語言、宗教也因此而日趨多元。這樣的社會現實促使學界開始發展新的論述框架，來作為整合的基礎。對此，Kymlicka (2012; 2015) 認為歐美社會歷經了三波浪潮：<sup>5</sup> 首先是 1948-65 年間，因舊帝國瓦解而帶來的去殖民運動；接著是 1955-65 年間，以美國黑人為主的反種族歧視與種族隔離平權運動；最後則是 1960 年代後期，美國黑人民權運動所引領的一系列反對種族隔離與爭取平權的運動。

對 Kymlicka (2012; 2015) 這類自由主義的多元文化論者而言，歐美社會自 1960 年代後期，便逐步發展出以自由民主憲政主義 (liberal-democratic constitutionalism) 為核心的多元文化主義與少數權利 (minority rights) 論述。具體來說，這個規範的架構是一種「民主公民化 (democratic citizenization)」的過程。也就是以「公民」的概念，來把不同社會背景的人群，整合進這個框架；反觀多元文化主義，基本構思則強調人們本來就會有群體性差異，因此整合的關鍵不在於壓制不同，而是要提供一套適切的語言與規範框架 (如：人權、公民自由等) 來進行過濾與統合。

在上述的思考下，以自由主義為首的理論家，發展出多元文化主義政策 (multiculturalism policies) 及相關指標，希望藉由結合反歧視與正面承認等政策工具，來達到文化上的承認、經濟上的重分配，以及政治上的參與 (Banting & Kymlicka, 2013; Good, 2005; Joppke, 2004)。總之，在多元文化主義的概念與政策引導下，人權、公民自由、民主憲政等就成了多元社會中所有人共通的語言。

---

5. 由於這些浪潮是交錯進行的，故時序上也有所重疊。



## 二、對多元文化主義的反省

多元文化政策在歐美各國推動多年之後，各界開始了一連串理論與實踐上的反省。比方說，Young (1990) 提出了差異政治 (politics of difference) 的觀點，認為在國家與個人之間還有種族、性別、宗教等社群。一旦國家通過政策試圖在公領域排除這些差異，就可能造成主流的宰制與剝削。同樣的，Taylor (1994) 所提出的肯認政治 (politics of recognition) 強調群體認同對個人的影響。換言之，自由主義傳統下的多元文化過度重視個人層次的差異，而未考慮到群體層次的重要性。總之，表面上平等的背後，可能實質迫使了少數必須進入主流社會所設定的價值與標準之中，結果使得所謂的「公共領域」又成了排斥少數與非主流的機制。

上述的批評，相當程度具體地展現在原住民族與多元文化主義間若即若離的關係上。質言之，雖然多元文化主義的主要倡導者 Kymlicka (1995; 2010b) 和前聯合國原住民族權利特別報告員 (Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples) Anaya (2004) 等人，都認為原住民族及其權利主張本身，就已經是一種多元文化的實踐和具體展現。事實上，從原住民族權利的角度來看，多元文化主義以寬容 (tolerance) 為主軸的基調，和強調以個人公民權 (citizenship) 為主的論述，反而無法凸顯原住民族所長期遭受的內在殖民，更無法有效突破過去墾殖國家 (settler state) 基於無主地原則 (terra nullius) 所形成的箝制。從另一個角度來看，前述多元文化公民權的論述，也相當程度淡化了原住民族權利的集體本質。

正因為這樣的關係，原住民族權利的主張者 (Dunn et al. 2010;

Iverson, 2015; MacDonald, 2014) 則認為，多元文化論述相當程度把原住民族視為一般的墾殖者，乃至（新）移民來看待。這麼一來，多元文化架構就成了一種國家統合的機制。也因為這樣的關係，不少原住民族學者認為多元文化主義當中還是具有一定程度的同化色彩。這樣的發展，使得兩者的關係持續緊張，且不斷受到原住民族權利論的挑戰。

事實上，就連 Kymlicka (2012: 4-5) 也承認，多元文化主義很容易就會淪為一種自我感覺良好的族群文化多元慶祝儀式 (feel-good celebration of ethnocultural diversity)。特別是在透過政策來推動時，「多元」也更容易收斂在文化特徵的尋找，進而朝向服飾、飲食、音樂等要素上集中。這時，文化很容易就會被瑣碎化 (trivialization)，甚至被用來做為娛樂或消費的工具。問題是，這些看似非常真實 (authentic) 的文化要素或許非常獨特，多半卻是刻意挑選出來的樣版，主要是因為它們爭議最小或接受度最大等政策性考量使然。就更深層的角度來看，以政策來鼓勵社會中的某一群體來和他人分享特定文化時，我們一方面假定這些文化都必然處於靜止或停滯的狀態；在此同時，也強化了這些群體作為社會「他者」的角色。

面對這樣的政策後果，不少人開始意識到擁抱文化多樣性本身，其實並沒有挑戰既有不平等的權力結構，也沒有實質開啟少數起身爭取各項權益的可能性，它們只是去脈絡地強調法律或形式上的平等。從這裡我們就可以看出，多元文化主義及其政策發展至今，已經遭遇了一定的瓶頸。

## 肆、性別主流化的經驗

### 一、性別主流化的概念意涵

除了多元文化主義之外，性別主流化是另一項受到關注的議題（Beveridge & Nott, 2002; Beveridge et al. 2000）。所謂主流化，是指一套能夠促使性別議題納入各決策領域的政策工具或程序；就其操作面來看，此概念希望培養決策過程中所有參與者都具備性別意識，並在過程中盡可能將各種影響一併納入考量的範圍；當然，對那些有不平等疑慮的政策，應立即修正。總之，主流化的目的是要避免各種可能的不平等，從而促進平等。此外，因為它關注深層的結構，因此一般認為主流化概念帶有「轉化（transformative）」的功能，甚至具備了「潛在革命的可能（potentially revolutionary）」（Squires, 2007: 45）。

由於聯合國的大力推動，相關的研究頗為豐富。其中又以歐洲的經驗，最常為人提及。對此，Rees（2002: 46-48）就曾梳理歐洲推動性別平等的三個階段：1970年代是「平等對待（equal treatment）」時期；1980年代之後進入「正向行動（positive action）」時期；到了1990年代，則是「性別主流化」時期。由此發展歷程即可看出，過去對平等的看法，基本是立基在平等對待的理念之上，其方式則是透過制訂反歧視法來達成。由於反歧視是以比較的方式來判斷歧視的有無，故當中還是蘊含了以男性來做為參照的假設。換言之，看似中性且追求平等的反歧視措施，其實已經隱藏了既定價值；此外，反歧視經常忽略女性中的差異，而將所有問題予以本質化

(essentialise)。這些都導致正向行動反而更容易去複製既有的刻板印象。

基此，性別主流化最大的貢獻就在於它質疑了前述那些看似客觀中立的規範（如：法律、政策），進而凸顯某些看似中性的政策背後，其實帶有不平等的因子。在這樣的思考下，論者嘗試思索更具整全性的策略，以便對抗不平等的問題。至於其方法，就是透過不同的策略，來把性別意識注入到日常（routines）行政之中，而不再只是被動地於事發之後才來消弭歧視問題（Beveridge & Nott, 2002）。在這樣的基本理念下延伸出作法上的爭執，到底是要透過「專家－官僚（expert-bureaucratic or technocratic）」模式還是「參與民主（participative-democratic）」模式來達成問題解決的爭議（彭滄雯，2008）。

## 二、性別主流化的三種類型

Squires（2005）從歐洲性別主流化的歷程出發，依其背後不同的假設，歸納出三種主要類型。首先，整合論（integration）把主流化視為實現社會融合的制度化政策工具。由於採取工具論的視角，這種模式重視專家且強調證據在決策時的重要性；至於翻轉論（reversal），顧名思義是希望能扭轉既有問題。具體作法則希望從「議程設定（agenda-setting）」切入，俾使弱勢與少數能夠通過參與、在場、和賦權來達到扭轉的目的。當然，實務上不可能讓所有人都參與，這時公民團體就扮演了重要的角色；最後取代論的部分，則是一種更為全面的轉化過程。它強調必須需在前兩者的經驗上，超越並取代平等／差異的二分模式。總之，取代論強調打破既有的二元對立，並希望創造「新的可能」。

值得特別說明的是，雖然我們可以在概念上區分三者，但在政策或實際運作的層次，三者其實處於並存不悖的狀態。換言之，它們之間具備了一定的互補性。不過，由於取代論重視現狀的轉化，故一般認為它超越了過去以平等為基礎的概念框架，更能涵括地吸納另兩種概念。這三種模式的內涵如下表一：

表一 性別主流化的三種模式對照表

	整合論	翻轉論	取代論
模式	融合主義	議程設定	轉化
行動者	專家本位	身份團體	政治公民
目標	中立的政策制訂	肯認邊緣者的聲音	去自然化以將政策 規範政治化
過程指標	官僚政策工具	諮議政治	審議的文化面轉化
優勢	有效融合	肯認群體面向	對多元的敏感度
劣勢	修辭的陷阱	具象化、以「女性」 為單位	過於複雜、不夠具體

資料來源：參考（Squires, 2005: 373）繪製。

由於三種論點的關注不同，故也有各自的長處與短處（Squires, 2005; 2007）。就整合論來說，重視專家與證據既是它的優勢，也是劣勢。這是因為，整合論強調在決策中注入性別意識，俾使社會融合有效進行。方法則是透過導入性別專家來達成。這種把主流化當成政策工具的方式，預設了某些既定價值（如：增進效率或競爭力）。這麼一來，就很容易陷入「修辭的陷阱（rhetorical entrapment）」<sup>1</sup>。簡單來說，某些政策工具之所以被重視，只是因為它們的衝擊最小，也最容易被接受；但這種主流化策略並未挑戰既有框架，只是在尋

求與既有架構更有效地融合而已。這也使得主流化的範圍受到限縮。弔詭的是，原本最值得我們關注的「非專家」女性，反而會被制度性地排除。

翻轉論部分，由於強調議程設定，因此重視由下而上的推動；其範圍也不以專家為限，而更強調非政府組織與民間團體的重要性。換言之，不同於整合論仰賴數據來做為決策依據，翻轉論更重視諮商的過程。這時，所謂的性別議題就必須透過傾聽女性對各項政策的看法來加以型塑。實際作法則是透過各種平台來強化政府與民間的溝通（Squires, 2007）。雖然此說參與的範圍更加多元，但難免還是會有代表性和某些群體被制度性排除的問題。總之，雖然翻轉論意識到集體面向的重要性，它的操作上還是會有過於「具象化」（reify）集體認同，而忽略集體內部差異及集體間共通性的問題（Squires, 2005; 2007）。

由於意識到前述兩種策略的缺點，取代論強調我們必須進一步透過系統性的性別意識導入機制來突破困境。超越過去困境的想法固然很好，這種模式卻也面臨不少難題。其中，又以缺乏明確性最為棘手。就操作面來看，取代論大致還停留在學理的探討，而未進入操作的層次。這也使得它更像是紙上談兵；再就理論面來看，本說雖然強調要將政策去「自然化（denaturalizing）」並予以政治化（politicizing），但在操作上卻沒有一套相應的對策。此外，取代論也沒有對「轉化後」的狀態，有一套完整的構思。換言之，雖然取代論意識到政策不是本當如此的存在，但對於怎麼轉化以及轉化後是否一定比較好的問題，並沒有清楚的闡述。也因為如此，不少學者擔心貿然引進主流化政策可能會導致失焦，讓原本應該要關注的問題反而變成次要的主題（Squires, 2005; 2007）。

## 伍、主流化概念的脈絡分析：從性別主流化、到多元主流化、再到族群平等主流化與族群主流化

即便性別主流化存在了上述理論與實踐面的爭議。由於整體推動上算是相當成功，2000年中期之後各種議題的「主流化」也紛紛出現，如：種族、族群、殘障、年齡、宗教、性取向（sexual orientation）等。值得注意的是，這些議題呈現出的不是線性的發展，而是交錯式的演進。簡單來說，不同理論家多會擷取某些特定的概念或元素，來發展出特定的主流化論述。各種討論中，多元主流化（diversity mainstreaming）和族群平等主流化（mainstreaming ethnic equality）的概念，直接影響了本土族群主流化的論述。以下，本文嘗試透過概念的脈絡分析（contextual analysis），來對性別主流化、多元主流化、族群平等主流化、乃至族群主流化的本土論述，予以進一步的耙梳。通過這樣的分析，當中的轉折以及概念間的轉譯、選取、挪用、乃至制度化的過程，也將更為鮮明。

### 一、多元主流化的整合性多元框架

「多元主流化」基本的想法，是希望把各種多元特質，全部納入一個總體性的主流化框架之中。也就是在總體的「多元」框架下，不再細分各別的差異態樣。這麼做的好處，在於可以防止「壓迫層級（hierarchy of oppression）」的出現（Squires, 2007: 48）。簡單來說，當我們嘗試把各種邊緣的議題都納入主流時，難免會

出現「主流化競爭 (mainstreaming competition)」和「主流化超載 (mainstreaming overload)」的矛盾 (彭滄雯, 2008: 11)。這也引發了後續所謂的交錯性 (intersectionality) 論戰 (Crenshaw, 1991; 黃之棟, 2016)。

交錯性論戰主要存在了認同政治 (identity politics) 與縱橫政治 (transversal politics) 兩種模式 (Yuval-Davis, 1999; 林津如, 2011)。其中, 認同政治採取的是附加 (additive) 交錯性。也就是把各類歧視都視為需要個別處置的議題, 並強調政府應對每項主題提出相應的對策。這麼做的好處在於不會過度簡化差異, 也不會有想要用一套政策來解決所有問題的錯誤期待。但反過來看, 這種思考也容易失去一體檢視的機會。久而久之, 各個問題就會被各自孤立起來。質言之, 由於附加模式關注的是個別議題而非它們的交錯面, 這使得認同政治很容易就會導致問題的斷裂與零碎化。

反觀縱橫政治, 則嘗試將注意力放在議題的交錯面上, 這也使得它更強調橫向與縱向的對話與交流。具體來看, 縱橫政治強調三大面向。首先是它的對話認識論, 強調透過各式對話, 來獲得更為整全的知識。其次, 含括原則 (principle of encompassment) 則是在承認差異的基礎上, 強調這些差異應該被含括進更為廣泛的平等堅持下。最後, 縱橫政治也重視位置 (positioning)、認同、價值等不同的元素。也就是說, 各種社會類別建立出來的認同, 可以被置於不同的社會位置 (social location), 並產生出不同價值與看待事物的方法。透過這三大面向的實踐, 縱橫政治認為它能型塑出一套互動的普遍原則。這時參與者就能在此機制中, 對共通的政治位置 (political position) 進行對話, 並在這此機制中共同重構自我與他者 (Squires, 2007: 49-51)。



總之，「多元主流化」概念下的主流化，不是各種差異（如：性別、族群等）的主流化總和，而是要把各種差異納入一個整體性的主流化框架來思考。也因為這樣的關係，多元主流化非常強調要透過對話，來創造出一個新的共識。誠如Squires（2007: 52）所言，民主的參與不是要去發現或匯聚共善，而是要去製造（manufacture）出這些共同的價值。正因為如此，多元主流化很大程度帶有轉化乃至取代論的色彩於其中。

## 二、本土概念的原型：族群平等主流化

多元主流化的概念，後來影響到族群平等主流化的提出。簡單來說，隨著歐盟的成立，其境內的人流也大幅增加。這也使得歐洲各國族群或種族歧視的問題四起，既有的多元文化主義也遭遇嚴峻的挑戰。有鑑於此，族群學者開始注意到性別主流化，以及帶有取代論色彩的多元主流化概念。簡單來說，Bell（2001; 2009: 45; 2011）等學者，開始嘗試把性別主流化的成功經驗，用到處理族群議題上。這個轉譯與概念挪用的過程，可分為兩個層次。

首先，在政策架構層次，族群平等主流化參考了1970年代以降，聯合國所提出的性別主流化經驗。具體來說，過去被動等待受害者出面的法制模式（如：制訂反歧視法），被認為已無法有效處理族群議題。為此，Bell（2009）主張政府應該扮演積極的角色，主動規劃出一套完整的政策框架，俾使族群意識與族群敏感度注入到所有政策領域與機關決策之中。簡單來說，過去各國在面對性別或種族歧視問題時，多是以各式法制來對歧視進行處罰。這種法規處置的模式，基本上是一種回溯性（retrospective）的處理。也就是透過嗣後的調查，來釐清誰、在什麼時候、做了什麼事情、以及為什麼這

麼做 (who did what, when, and why)。由於制度的重點放在究責，這時當事人間必然會出現對立 (adversarial)；此外，由於政府被設定為被動的角色，整個過程必然有利於資力較佳的當事人；反過來說，資力較差的當事人經常就得付出情緒上的代價 (emotional cost) (如：氣餒、無助等)。

有鑑於歧視多半不是單一問題，而會橫跨數個政策領域，因此 Bell (2009) 認為最好的處理方式，其實是政府擔負起更積極的角色，通盤考量各種情勢，再訂定出完整的政策方針與機制，俾使問題能夠全面解決。不同於過去的反歧視法制，族群平等的主流化強調平等不是某個單一法制或政策的分野，也不是某個機關的專管事項，而是所有政策領域、層級、決策階段都必須實踐的任務。當然這麼一來，族群的問題就不再是特定機關的任務，而是每個機關都必須處理的政策領域。

更為深層的來看，Bell 進一步援引了前述 Squires 的概念，主張主流化在族群平等的議題上，也會呈現出兩種不同的樣貌 (如下表二)：

表二 族群平等主流化的兩種模式

模式	整合論	轉化論
目標	將平等納入考量	推動平等
模式	菁英－官僚模式	參與－民主模式
任務	軟性、彈性	具體、強制力
進展的衡量	內部控管	外部稽核
種族主義之概念	科學／文化種族主義	制度性的種族主義
平等的概念	形式	實質

資料來源：參考 (Bell, 2009: 61) 後繪製。

整體來說，上述兩種模式最大的差別，就在於整合論基本上是希望在既有決策模式中納入種族的考量；反觀轉化論，希望透過改變既有模式，導入更多參與和民主的機制，俾使所有群體都能在此機制中進行對話。總之，後者希望能夠求取更大幅度的轉變。

從上述的分析，我們就可以看出族群平等主流化的概念，基本上吸納了性別主流化的制度經驗，以及多元主流化強調轉化乃至取代色彩的面向。這樣的概念被引進到台灣之後，本土學界與實務界又再擷取當中的部分元素，發展出了一套新的族群主流化論述。

### 三、族群主流化概念的本土詮釋

族群平等主流化概念提出之後，隨即受到我國學界和實務界的關注。而現任客委會副主委楊長鎮（2008; 2015a），大概是最早關注此議題且積極將之體系化，乃至制度化的要角。根據他的分析，族群主流化的本土化進程最早可上溯自 1988 年客家族群運動時期。雖然當時尚未使用「族群主流化」這個詞，但當時的客家運動已經把「客家－公共領域」連結在一起，並以「族群關係」來理解既有的「族群」概念。他認為這樣的理解就已經蘊含了主流化的因子於其中。換言之，當時客家運動的訴求，除了語言文化的復振，也包含了以客家族群身分加入公共領域並進行主流建構的訴求。正因為有這樣的理解，2000 年行政院客家委員會成立的說帖，才會以「回歸主流」的概念為主軸（楊長鎮，2015a）。整體來看，台灣族群主流化的歷程，大致如下表三：

表三 台灣族群主流化概念的型塑軌跡

年代	單位	具體內涵
1988	客家風雲雜誌	「客家回歸公共領域」、「族群就是族群關係」概念的提出。
2000	行政院客家委員會 說帖	回歸主流概念的制度化。
2002	行政院客家委員會 形象短片	「客家，豐富我們的多元文化」概念，將客家與多元文化概念結合。
2008	Mark Bell	英國學者參考性別主流化架構，檢討英國與歐盟「族群主流化」政策法規與機制。
2010	民進黨	民進黨族群部族群主流化工作坊。
2011	民進黨	民主進步黨十年政綱族群政策篇。
2013	行政院研考會	政府落實多元族群主流化之研究
2015	台南市 民族事務委員會	台南市政府民族事務委員會族群主流化政策基礎研究
2016	行政院	行政院施政方針，提出「推動族群主流化的客家政策，在國家一般政策建構與落實中具有客家族群敏感度與客家內涵，重建客家文化公民權。」
2016	客委會	105 年全國客家事務首長會議主題演講「邁向族群主流化的客家政策」
2019	客委會	108 年「國家客家發展計畫」，確立以族群主流化為核心，以追求族群平等為導向的方針。

資料來源：參考 2016 年 11 月 29 日楊長鎮於國立中央大學客家學院「邁向族群主流化的政策新典範」演講與 108 年全國客家會議「國家客家發展計畫」分區座談會資料後，由作者改繪並補充。

從上表即可看出，2010年前後大致是族群主流化概念本土化的分水嶺。原因是，當時楊長鎮注意到了前節 Bell 所提出的族群平等主流化概念。由此可知，2010 以前可以說是台灣族群主流化的「概念萌生期」。這個時點以前雖然已經有主流化的構思，但相關討論基本上屬於抽象層次的論證；一直要到 2010 年之後，族群主流化論述才開始與整體性族群政策、資源分配放在一起討論。特別是 2011 年以降，隨著民進黨十年政綱（族群篇）的提出，族群主流化也正式成為政策方針。對此，楊長鎮（2015a）更指出該政綱是「台灣第一部族群主流化的綱要性實質政策」：

…採取「族群主流化觀點」，使族群問題意識全面進入行政、司法、立法的各部門，改正部分政策預設的主要人口族群之文化標準或價值，而其他族群被迫適應的缺失。（民主進步黨，2012）

當族群主流化不再只是理論推演，而具備政策意涵時，各種政策工具的討論也隨之展開。自此，族群主流化的政策論述開始成形，更在 2016 年總統選舉後逐步確立。具體來說，現階段政府希望建構出一套以「族群關係」為核心，並具備族群敏感度、跨族群公共領域（空間）、共享國家資源等核心領域的族群主流化論述（黃之棟，2018）：

只要能夠在個別族群的資源支持和發展之外，建構多元族群的友善互動空間，確保各族群的平等與共存共榮，那麼這種共同參與主流建構的族群關係，其多樣化、豐富性、永續發展，將成為全民共享的珍貴資產。（蔡英文競選總部，2015）

值得特別一提的是，就在民進黨十年政綱提出的同一時期。行政院研究發展考核委員會也委託學者江明修等人（2012）對族群主流化進行了研究。這份研究參酌了國際公約、英美族群政策和我國性別主流化的實施經驗，嘗試從法律、政策、組織等三個方面，依

不同階段來提出政策建言。這份研究案可以說是國內首部關於族群主流化的完整報告。在江明修等人的研究完成之後，國發會又對該報告所提及的各種政策工具，進行了探究。比方說，林修澈等（2016）學者，對我國族群發展政策進行了完整的分析與規劃；孫煒等（2015；2016）的研究則分別對族群資源的分配方式與架構進行了分析，並對族群發展政策影響評估的分析架構提出了方案；鍾國允等（2017）則對我國的族群法制進行了盤點，也對未來的調適方向予以分析；楊文山（2014）則對族群統計的政策工具進行了規劃；張翰璧等（2016）則對我國族群發展的重要指標進行了分析，也對未來的運用予以詳盡的規劃。整體來說，這些先導型研究使得我國族群主流化的政策工具也隨之日益明確。

#### 四、小結

通過上面的分析，我們可以清楚地看出性別主流化、多元主流化、族群平等主流化、以及本土族群主流化之間的交雜。具體來說，不同的行動者在從事概念建構時，多會擷取當中的某些特定元素，來發展自己的主流化論述。由於概念選取、轉譯、乃至挪用，使得不同主流化的討論經常出現不同的偏重，甚至會有理論上的跳躍。

大致來說，多元主流化是希望效法性別主流化的成功經驗，所發展出的一套整合性構想。也就是希望把各種多元的態樣，全都納進一套整體性的主流化架構，而不再予以個別推動。反觀族群平等主流化，則是汲取了多元主流化中希望透過政策來進行轉化與取代的面向，所發展出的討論。這些概念到了台灣之後，本土學界與實務界則又更進一步把焦點從原本的「族群」，轉化為「族群關係」以及「新主流」的建構。質言之，本土論述又更強化了當中轉化與

取代的面向，希望透過族群主流化政策，來為台灣這個多元文化的社會建構出「新的主流」。在確認了族群主流化的來歷之後，以下本文進一步對本土經驗予以反省。

## 陸、族群主流化本土經驗的反省與概念深化

### 一、現行族群政策框架

本土族群主流化概念的理解與詮釋，相當程度來自於各方對既有多元族群政策的反省。具體來說，1997年修憲之後，多元文化成為我國的基本國策。在正視多元事實與多元價值追求的目標下，我國族群政策的論述也朝向最大程度尊重各族群的方向前進。經過二十餘年的實踐，政府已在法制面、組織面、政策面作出調整，型構出現行「法制－組織－政策」三位一體的制度性安排。具體作法則是透過族群法制的訂定、專責機關的設置、以及族群政策的推動來達成。更簡單地說，現行做法是在法制面制定各種族群基本法或推動反歧視、族群平等法等指標性法規，同時在組織上設置族群型代表性行政機關，最後則在法律的授權與機關的權限下，提出相應的政策來達到上述政策目地（黃之棟，2018）。

整體來看，現行的做法較之過去單一國族的想像，無疑已邁進了一大步。不過，如同民進黨十年政綱（2012）所言，一旦建構起「個別族群的政策架構與行政體系」，難免會把政策重點放在「特定族群的弱勢特質與處境」之確認，相應的資源分配方針也會落在「提供特殊支持體系或保護措施」之上。這麼一來反而更可能忽略結構性問題的反省。這種以「平行發展為主軸」的模式，難以避免

地會出現柯朝欽（2015）所說的問題。也就是讓原本應該是「動態、流動」的族群特質更加固著，同時也忽略了族群法制與專責機關對族群認同的建構效果。簡單來說，當前平行發展的模式強調平等與相互尊重，從而政策重點會放在消除與防止壓抑。只是，消極平等的追求很容易就會導致族群間的不干涉、不介入、不接觸。但事實上，王保鍵（2018）的研究已經指出，行政機關及其政策其實也是型塑「族群」的一大動力所在。

對此，柯朝欽（2015）也進一步對這種制度化的族群想像做出反思。他以客家族群為例，發現 2000 年以降台灣客家就進入制度化與法制化的階段。自此之後，人們的客家想像也出現改變：

在一個制度化的社會生活中，關於客家族群的「認知」（cognitive）與有關客家族群的「構框」（frame），可以說是更進一步進入了社會生活的各領域，開啟了一個類似於「客家主流化」的族群「日常實踐」（everyday practice）的想像階段（柯朝欽，2015：181-182）。

從政策面來看，亦是如此。由於我國沒有一套整體性的族群政策，在專責機關各自的推動下，很容易就會產生各行其是的弊病，從而導致資源的重複、錯置、以及政策間隙的出現。也因為這樣的關係，跨族群事務經常淪為三不管地帶，從而喪失了協調與整合的契機。對此，楊長鎮在 105 年全國客家事務首長會議中便指出：

過去的族群政策皆是部門政策，客委會處理客家事務，原民會處理原住民事務，而福老、平埔族群的人沒有屬於自己的委員會，沒有做到族群關係的政策，所以將來台灣未來的族群政策應該朝這麼方向去做。族群政策第一步就是跨部門化…（客家委員會，2019：15）

總之，由於政策多帶有引導效果，故楊長鎮（2008：60-161）認為現行的多元主義模式，反而容易使少數者的異質性，被框定在



給定的範疇與空間裡，以致逐漸凋零甚至徹底邊陲化。從更為抽象的角度來看，他認為當前的多元典範具有相當程度的工具性。也就是僅從多元對整體有無助益的角度出發。這種理解的危險在於，一旦主流的態度改變，各項權利就可能被收回。既然如此，當前的作法無疑是把多元當成某種對整體有益的價值，才例外予以保障。

由此可知，族群本位平行發展的模式顯然無法促進族群間的積極互動。也因為這樣的關係，楊長鎮（2008：162 - 164）與客委會108年「國家客家發展計畫」都強調必需建構出一套新的總體性族群論述與價值，並由此發展出政策目標、策略、和偏好排序。簡單來說，更積極而多元的互動，必須從「總體族群關係政策」與「跨族群事務」的角度出發，思考建構相關事務協調整合平台或機制的可能性。反過來看，如果我們對未來族群關係的想像，是希望族群間能有更積極的承認與互動，那麼就必須在概念與政策上有所創新。

## 二、兩層次主流化框架：多元而互動？

在上述的反省下，楊長鎮（2015a）進一步提出了「兩層次主流化」的概念框架，把政策目標與政策工具做出區分。在政策目標層次，採取的是「弱勢群體的主流化（minority mainstreaming）」，又稱為「社會實體的主流化」；在政策工具部分，則是以「弱勢議題的主流化（minority issues mainstreaming）」為核心。前者關注原本處於邊緣、弱勢位置的群體能否納入主流；後者則從政策出發，希望弱勢議題也能夠排進議程，成為主流政策建構時的一般性原則，而不再像過去那樣被視為專為少數／弱勢所設計的特殊化政策：

只要能夠在個別族群的資源支持和發展之外，建構多元族群的友善互動空間，確保各族群的平等與共存共榮，那麼這種共同

參與主流建構的族群關係，其多樣化、豐富性、永續發展，將成為全民共享的珍貴資產。（蔡英文競選總部，2015）

總之，本土族群主流化的詮釋，一方面希望打破主流與非主流的界線；另一方面又預設了主流本身的存在。只是此處所謂的主流，是一個少數與弱勢都能共同參與並一同建構的存在：

消極來看，族群主流化就是一個讓各部會進入狀況的機制；但積極來看，族群主流化確實是一個打造台灣的主流，重新去思考台灣主流文化，然後以此在國際上立足的一個積極，或是長期的目標。（受訪者，Z3）

隨著政策論述的底定，具體的政策方針與作法也開始成形。對此，楊長鎮（2015a）進一步對族群關係的不同態樣，提出相應的政策目標與內涵（如表四）：

表四 族群關係態樣與政策

等級	族群關係態樣	族群關係態樣內涵	政策目標	政策內涵
一	承認多族群之存在	1.放棄單一民族論述與歧視、同化政策 2.群體間未有積極互動 3.另類文化隔離	反族群歧視	去除反多元文化主義之歧視
二	承認多樣性之價值	1.工具性文化多元主義 2.強調多元共存有利整體延續	消極族群平等	消極平等和除去差別待遇
			積極族群平等	積極平等並採取矯枉必須過正的優惠性差別待遇

三	承認異質個體與群體的主體價值	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 規範性多元文化主義</li> <li>2. 承認他族群主體性</li> <li>3. 不以主流價值為標準</li> <li>4. 少數弱勢並非被照顧之客體</li> </ol>	跨文化國民素養	在教育與公共生活中提供跨文化對話的能力、機會、與環境
四	承認他者對自己的主體價值	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 道德性或存在意義之多元主義</li> <li>2. 我群與他群間互為主體的關係</li> </ol>	建構跨族群公共領域	形成族群共構的新主流文化與共同的公共生活

資料來源：參考（楊長鎮，2015a）後作者改繪。

由上述的分類可以知道，過去反歧視或強調平等的族群政策，大致屬於第一、二階段。族群主流化由於強調跨文化互動、及建構跨族群公共領域，明顯屬於第三、第四階段。當然，此處僅是概念上的區分，各階段未必處於互斥的狀態。但整體而言，我國的族群主流化不管是在理論還是政策上雖然還在發展之中，但已開始邁向漸趨成熟的階段。

## 柒、討論

透過上面的分析可以知道，台灣族群主流化的推動與國際趨勢幾乎呈現並行開展的態勢。就政策論述與概念精密程度來看，我國甚至還早於其他國家。具體來看，族群主流化在我國主要是從經驗、規範、和政策這三個論題上開展而成。而前述的「兩層次族群主流化」，即是對既有「以個別族群為基礎的政策架構與行政體系」所

進行的反省。只是族群主流化這種具有典範轉移效果的概念，必然會對既有規範框架產生衝擊。質言之，族群主流化與既有規範框架的關係究竟為何，以及既有多元文化框架下最希望保護的群體（即原住民族）能否因此取得更佳的地位與保障，就成了需要被檢視的重點。以下我們即針對這兩個問題來進行檢討。

## 一、族群主流化與既有多元文化規範框架的關係檢視

誠如上述，我國現有的族群法制與政策，是以個別群體為基軸，透過「法制－組織－政策」三位一體的模式來推動。如同前節的分析，這種模式的問題在於它沒有一套整體性的族群政策，也不處理族群間的關係，故很容易就會導致各族群各自發展甚至不做互動的問題。為了解決這樣的問題，當前族群主流化論者提出的基本論旨就是：「多元族群如何建構台灣社會的主流」（受訪者，Z3）。在這個總體的想法下，我國族群政策的焦點也隨之逐漸移轉到主流本身的建構與族群關係的調整。換言之，個別族群的處遇不再是政策的重點所在。

問題是，當我們把重點放在新主流的建構時，一個說理上的難題也會隨之出現，即：既有多元文化的規範框架與族群主流化之間，究竟是何種關係。對此，更進一步的問題是：當前的族群主流化理解是否已經超越了現行多元文化框架的規範範疇。事實上，不少受訪者都意識到這個本質性的問題：

如果是在一個主流之下，那多元是會必然被打散的，沒有多元的必要。應該說，主流是趨同的過程，多元文化則是一個容納差異的架構。就政治現實來看，我們仍然是一個容納差異的架構…這也是我認為台灣在推族群主流化的這塊，沒有辦法達到像揚（長鎮）副主委提出的構想，只能做一些基本的、做一些覺察差異（的

工作)，但還是在一個多元文化之下。（受訪者，S1）

簡單來說，如果族群主流化的目的是在型塑主流，那麼當「新的主流」出現之後，這個新的主流到底還能不能算是「多元的」，就會成為問題。這是因為，根據族群主流化的基本構想，未來當我們透過公共平台型塑出了一個新的主流時，這個主流代表的其實就是大家的共通價值。在這個共同的認識與價值下，多元本身就成了型塑此共通性的元素，多元背後的實質內容與差異反而不再是關注的標的了。從這個角度來看，少數與弱勢似乎是被捲進這個為了建構新主流所設計出的制度性場域。這麼一來，族群本身反倒像是制度中的配角了：

如果族群主流化是說把很多族群 call 進來，創造一個新的（主流），在我理解下這跟族群主流化沒什麼關係，這是你政府文化發展的規劃，國家意識發展的規劃，這都跟族群無關。（受訪者，K）

更簡單來說，在當前族群主流化的理解下，新主流的建構成了真正的目標。這時少數與弱勢的參與，只是為了達成這項目的的附帶而已。這與多元主義對少數與弱勢的保障意旨，顯然存在扞格。從另一個角度來看，這種以政策工具來型塑族群關係的方式，很容易就會使自發形成且應該確保其一定程度自主性的族群與文化，又再次成為政府透過政策來型塑的標的與對象。這麼一來，族群就成了李廣均（2010：198）所稱的，某種被政策所框定進而型構而成的「發展中的團體性／事件」。

進一步來看，從上述的分析可以知道，本土族群主流化的論述相當程度是沿著「取代論」的視角開展而成。也因為這樣的關係，當前的政策基調也是希望透過政策，來開拓出族群公共領域，並透過優勢、多數、少數、弱勢的多重對話，進而為「新主流」的型塑，創造一定的制度環境。這種理解，相當程度也反映在蔡總統第三次

原轉會中的講話：

去年代表政府向原住民族道歉時，我曾經說過，我要請求整個社會一起努力，來認識不同族群的歷史和文化，來打造一個多元平等的國家。這就是「族群主流化」的概念。當原住民族的歷史觀點，能被公部門理解、也能受到社會大眾來自內心的關心和支持，那時，原轉會的目標就實現了。族群之間的和解跟合作，就一定會自然而然地發生。（總統府，2017）

但正如性別主流化實施的經驗，取代論最大的問題在於它的實質內涵非常不明確。特別是對於未來，取代論強調自己並未預設任何目標，而是主張：只要國家能夠建構出一個族群的公共領域，族群間的公共對話就一定必然能夠在此平台上進行，並最終產生出一個可欲的結果。此處的問題在於，構築公共領域與保障少數沒有必然的關係。誠如 Young（1990）的分析，倘若公共領域還是以多數觀點為依歸，那所謂的共識仍然會是以多數為主導。從這個角度來看，我們到底能不能不談少數與弱勢的情境，而直接把焦點放在「新主流」的建構，恐怕是當中理論跳躍的部分，這也衍伸出族群主流化論述中的第二項難題。

## 二、族群主流化與弱勢保障的問題

從我國憲法增修條文第 10 條多元文化的規定可以知道，原住民族其實是該條最原始的規範意旨所在。既然如此，族群主流化是否能促使原住民族取得更佳的保障地位，就有進一步檢視的必要。對此，首先必須確定的是，由於原住民族與墾殖國家間特殊的關係，使得他在國際法與憲法中具有特殊的地位。2007 年聯合國原住民族權利宣言通過後，原住民族權利保障的問題更成為各界檢視的關鍵。

事實上，參與本研究的不少原住民受訪者，對「族群主流化」

這個名詞，也存有疑慮。誠如王甫昌（2003）的分析，當前「四大」（或五大）族群的用法，其實是把不同歷史時期的族群類屬區分（原／漢、本省／外省、客家／閩南）壓縮在同一平面來看待。這樣的理解，其實是 1980 年代族群運動與動員的結果；但就其本質來看，這些「族群」各自面對的問題其實截然不同。以原漢關係來看，當中的關鍵是因內部殖民而起的「去殖民」和社經地位的不平等（鍾國允等，2017：16）。這也使得原住民族特別注重自治、土地、教育等核心領域的權利保障。事實上，衡諸往黑人或原住民族權利運動就可以知道，權利論的背景其實是希望以 Dworkin（1978）所稱的「權利王牌」，來迫使主流社會接受少數存在的事實。更簡單來說，權利的訴求本身就是要迫使主流社會去面對、進而接受少數與弱勢，和諧、對話、共識並不是當中的主要關注範疇。誠如原住民立委所言：

以原住民族而言，若把核心事務放在族群文化多樣性，我認為這只是原住民族議題的其中一環，原住民族跟國家之間的關係，和其他族群是不一樣的，這樣會無法凸顯原住民族的議題與問題，以文化多樣性的角度無法負荷《聯合國原住民族權利宣言》，這樣只能處理各族群之間的和諧，但沒有辦法真正處理原住民族真正享要的需求與權利。（孫焯等，2016：115）

質言之，族群和諧固然是一個重要的價值，但對原住民族來說民族的生存發展與權利的實質進展，往往更為關鍵。正因為如此，原住民立委甚至認為所謂的「包容」都可能有不當意涵於其中：

我認為「包容」就代表有主流族群才会有包容，如果要做到對等，那麼包容就應該做到更加尊重，而不是先預設有多數族群與少數族群，而讓少數或特異的族群有被包容的感覺…（孫焯等，2016：117）。

從這裡也推導出第二層次的問題。也就是說，在日常生活中使

用少數與弱勢的概念時，我們多未區分不同的少數與弱勢，而是將之置於同一範疇來看待。簡單來說，所謂的「原住民族」只是一個總稱，當中還有 16 個大小不一的群體；未來更會有「泛平埔族」（原住民族電視台，2016）。對原住民族中的「瀕危族群」（如：人口僅 321 人的卡那卡那富族）來說（黃智慧，2017），所謂的族群主流化其實是一種概念或抽象層次的主流化，對該族這個集體或是當中的個人來說，新主流或公共空間的建構與否並無實際的助益。

對此，李廣鈞（2008）在對原住民族議題進行分析時，就曾指出台灣原住民族的數目從最早的 9 族陸續增加（目前共 16 族）。數目增加的背後，原漢的基本關係卻未因此改變。正因為如此，原住民受訪者即便贊同主流化的理念，也堅持主流化的工作只能在原住民族的意涵上推動（即推動原住民族主流化）：

…我們在討論族群這個概念的時候，會刻意地把原住民族的特殊性淡化掉，淡化掉就變成跟一般的族群是一樣的。這是目前推族群主流化用在原住民族身上的時候，各部會遇到比較大的困難。…以我的觀點來看，原住民族應該有別於其他族群，因為他整個發展背景跟其他族群是不一樣的。（受訪者，Z1）

換言之，受訪者認為以「族群」作為整體的主流化，反而會使原住民族在相關議題中更趨邊緣。更進一步說，在表面重視以及強調「弱勢也可以是主流」的背後，反而可能掩蓋了更根本的問題：

…在沒有特殊的機制與制度的安排下，如果任由這些影響力、權力、與資源都不均等的族群在這樣的空間中競逐，最後（呈現出）的面貌與我們現在社會的面貌其實是一樣的。…事實上那個不平等權力關係運作的結果，其實還是會讓所有的狀況又維持原貌。（受訪者，W3）

這也是為什麼受訪者（S3）特別指出：「我們不能以犧牲弱勢群體的生存發展作為發展族群主流化的代價」。對此，受訪者 L2 也



直指，包括主流化等各種論述可能導致我們轉移了對不平等議題的深入討論：

任何族群論述、族群政策，背後都有一個政治考量，有一個政治目的，它就因此而限縮了、壓抑了或是簡單化了、本質化了每一個人的生命經驗（受訪者，L2）。

總之，新主流的創建未必是當前原住民族所關心的核心領域。根本的原因在於，主流化這個看似前瞻的論述背後，對原住民族既有的處境，並沒有起到實質的改變。對族人當下所積極爭取的土地、自治等項目，也沒有發揮實質的指引作用。更有甚者，原住民族與國家的特殊關係，相當程度可能因此而被「降級」為既有國家體制中的主流建構。由這個角度來看，當前的發展態勢恐怕未必是原住民族所追求或樂見的。也因為這樣的關係，現階段政府所推動的族群主流化政策，如何與既有的多元框架磨合進而融合，相信是未來必須進一步關注的問題。

### 三、小結

通過上面的分析，我們發現現階段族群主流化的政策，把重點放在「新主流」的建構。這種理解顯然具有取代論的色彩，也相當程度突破了既有的多元文化規範框架，進而具備典範轉移的效果。在確認族群主流化與既有規範框架的關係之後，另一項必須追問的問題是：當前族群主流化的理解是否有助於原住民族保障的問題。對此，本文指出族群的概念本身其實是將各原住民族放在一個「泛原住民族」的族群類別中來看待。一旦以「『族群』主流化」的概念來理解或處理相關問題，原住民族的議題相當程度又會有被「一般化」的危險。特別是，對那些特別弱勢的原住民族群體來說，所

謂的新主流建構或許並非其關注重點所在。由這個角度來看，當前的族群主流化政策，勢必需一步論證，也需要和多元文化框架進一步磨合與調適。

## 捌、結論

本文從多元文化主義、主流化概念自性別議題發展到族群議題的脈絡出發，對各自的概念意涵、爭議、以及發展模式進行了詳盡的梳理。通過這樣的概念脈絡分析，我們可以看出相關概念從性別主流化、多元主流化、到族群平等主流化、再到本土族群主流化，這些概念經過不同理論家或實務工作者的選取、挪移、詮釋、乃至制度化。因此，在主流化的框架下，這些概念其實有著不同的意涵。不過整體來說，族群主流化在台灣的發展相當快速，其概念演進與相關政策的推動，甚至超越了歐美的進程，而進入到一個新的領域。

在這樣快速進展的過程中，我們發現台灣族群主流化的推動，基本上奠基於對當前族群政策的反思。有鑑於目前「以個別族群為基礎的政策架構與行政體系」可能導致族群間各自發展且不互動的問題，現階段政府希望建構出一個公共平台，透過族群間的積極互動來形塑出「新的主流」。這樣的論述模式，明顯近似於主流化學者所稱的取代論。也就是透過政府的積極作為，來創造出一個新的共通價值。不過，這樣的發展模式也存在了不少隱憂。簡單來說，在主流化的理論架構中，主流化（mainstreaming）其實是個動名詞，也就是一個邁向某個目標的過程。但當前本土族群主流化的詮釋，卻似乎是將之視為一個名詞（也就是希望創造一個新的主流）。這個新主流的建構，也被視為是目標本身。這樣的理解方式當然並非

不可以，卻與原本主流化的意涵明顯不同。

同樣的，即便前述取代論是可欲的，這個概念背後還是有著說理上的困境。具體來說，一旦我們決定透過政策來推動轉化，這時吾人就必須面對怎麼轉化，以及轉化後是否就一定比較好的問題。對此問題，不少本文的受訪者皆擔心貿然在族群議題上推動主流化，反而會導致問題的失焦，讓原本應該要被關注的「族群」議題成為次要的討論。簡單來說，在當前的理解下，我們其實不是為了族群而談族群，是為了建構新的主流，才來談族群議題。這些問題從近來的發展也可以看出部分端倪。具體來說，作為一個多元族群的社會，台灣社會的不同群體皆面對了不同的問題與情境。對那些特別弱小的群體來說（如某些瀕危的原住民族），更是如此。可以想見，他們可能更在意民族生存與長遠的發展，至於族群和諧社會的建構或族群關係的重塑，可能根本不是他們現階段最關心的議題。若如此，對這些特別弱小的群體來說，所謂的主流化就可能淪為概念上的主流化，而非實質意義上的主流化。

同樣的，就發展的歷程來說，權利其實在少數、弱勢論述中扮演了重要的角色。就某種程度而言，主流化的理論其實試圖跳過這些議題的實質討論，而把焦點放在抽象的新主流建構之上。此處的危險在於，權利其實是少數與弱勢者的「王牌」。從過去的經驗可以知道，它迫使了主流社會必須去面對不同的存在。從這個角度來看，當前主流化的推動是否符合當前原住民族轉型正義的發展態勢，又會引發哪些新的衝突，相信會是未來另一個必須觀察的重點。

## 附錄 訪談列表

訪談編號	訪談時間	訪談地點
C1 (先導計畫參與者)	2017.03.27	桃園
A (原民會族群委員)	2017.06.01	高雄
W1 (地方客家局)	2017.06.09	桃園
L1 (原住民官員)	2017.06.24	新北
P (原轉會)	2017.06.26	台北
Z1 (原轉會)	2017.07.26	台北
Ch1 (原住民族研究)	2017.10.12	台北
Z2 (先導計畫參與者)	2017.11.02	新北
L2 (外省研究學者)	2017.11.03	桃園
J (部落代表)	2017.11.05	台東
L3 (先導計畫參與者)	2017.11.07	台北
Ch2 (原民會前官員)	2017.11.09	新北
K (客家學者)	2017.11.10	台北
S1 (先導計畫參與者)	2017.11.10	台北
S2 (族群研究學者)	2017.11.11	台北
W2 (先導計畫參與者)	2017.11.14	新北
W3 (族群研究者)	2017.11.14	台北
Z3 (原轉會)	2017.11.26	台北
L4 (原轉會)	2017.11.30	花蓮
C2 (內政部前官員)	2017.12.01	花蓮
Ch3 (原轉會)	2017.12.18	新北
S3 (原住民學者, 含書面意見)	2018.06.03	台北
Cn (客家學者)	2018.11.07	新竹
H (原住民學者)	2019.06.25	台北

## 參考書目

- Anaya, S. James. 2004. "International Human Rights and Indigenous Peoples: The Move Toward the Multicultural State." *Arizona Journal of International and Comparative Law* 21, 1: 13-61.
- Australian Government. 2018. "Australia's Multicultural Policy History." in <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/multicultural-affairs/about-multicultural-affairs/our-policy-history>. Latest update 11 November 2018.
- Banting, Keith and Will Kymlicka. 2013. "Is There Really a Retreat From Multiculturalism Policies? New Evidence From the Multiculturalism Policy Index." *Comparative European Politics* 11, 5: 577-598.
- Bell, Mark. 2001. "Mainstreaming Equality Norms into European Union Asylum Law." *European Law Review* 26, 1: 20-34.
- Bell, Mark. 2009. *Racism and Equality in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Bell, Mark. 2011. "The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening." in Paul P. Craig and Gráinne de Búrca. eds. *The Evolution of EU Law*: 611-639. Oxford: Oxford University Press.
- Berry, John. 2013. "Research on Multiculturalism in Canada." *International Journal of Intercultural Relations* 37, 6: 663-675.
- Beveridge, Fiona and Sue Nott. 2002. "Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism." *Feminist Legal Studies* 10, 3: 299-311.

- Beveridge, Fiona et al. 2000. "Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: A Means to An End?" *Journal of European Public Policy* 7, 3: 385-405.
- Crenshaw, Kimberlé. 1991. "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color." *Stanford Law Review* 43, 6: 1241-1299.
- Dunn, Kevin et al. 2010. "Indigenous Australians' Attitudes Towards Multiculturalism, Cultural Diversity, 'Race' and Racism." *Journal of Australian Indigenous Issues* 13, 4: 19-31.
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Good, Kristin. 2005. "Patterns of Politics in Canada's Immigrant-Receiving Cities and Suburbs: How Immigrant Settlement Patterns Shape the Municipal Role in Multiculturalism Policy." *Policy Studies* 26, 3-4: 261-289.
- Iverson, Duncan. 2015. "Multiculturalism and Indigenous Peoples." in <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195386653.001.0001/oxfordhb-9780195386653-e-17>. Latest update 16 March 2020.
- Joppke, Christian. 1996. "Multiculturalism and Immigration: A Comparison of the United States, Germany, and Great Britain." *Theory and Society* 25, 4: 449-500.
- Joppke, Christian. 2004. "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy." *The British Journal of Sociology* 55, 2: 237-257.

- Kincheloe, Joe L. and Shirley R. Steinberg. 1997. *Changing Multiculturalism: New Times, New Curriculum*. Buckingham: Open University Press.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will. 2010a. "The Current State of Multiculturalism in Canada and Research Themes on Canadian Multiculturalism 2008-2010." in [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/cic/Ci96-112-2010-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/cic/Ci96-112-2010-eng.pdf). Latest update 19 March 2019.
- Kymlicka, Will. 2010b. "The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies." *International Social Science Journal* 61, 199: 97-112.
- Kymlicka, Will. 2012. "Multiculturalism: Success, Failure, and the Future." in <http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/kymlicka.pdf>. Latest update 28 February 2019.
- Kymlicka, Will. 2015. "The Three Lives of Multiculturalism." in Shibao Gou and Lloyd Wong. eds. *Revisiting Multiculturalism in Canada*: 17-35. Rotterdam: Sense Publishers.
- Ljaljegean, Vavauni. 2017. 〈族群主流化的策略與探討 uri vaik a tjumaq〉。《台灣原住民族研究學報》7, 4: 173 - 180。(Ljaljegean Vavauni. 2017. "Strategies and Reflections on Ethnic Group Mainstreaming, Uri Vaik A Tjumaq." *Journal of The Taiwan*

*Indigenous Studies Association* 7, 4: 173-180.)

- MacDonald, David Bruce. 2014. "Aboriginal Peoples and Multicultural Reform in Canada: Prospects for a New Binational Society." *Canadian Journal of Sociology* 39, 1: 65-86.
- Palmer, Howard. 1976. "Mosaic Versus Melting Pot?: Immigration and Ethnicity in Canada and the United States." *International Journal* 31, 3: 488-528.
- Rees, Teresa. 2002. "The Politics of 'Mainstreaming' Gender Equality." in Esther Breitenbach, Alice Brown, Fiona Mackay and Janette Webb. eds. *The Changing Politics of Gender Equality in Britain*: 45-69. New York: Palgrave Macmillan.
- Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12, 3: 366-388.
- Squires, Judith. 2007. "Diversity Mainstreaming: Moving Beyond Technocratic and Additive Approaches." *FEMINA POLITICA* 16, 1: 45-56.
- Stoett, Peter. 2005. 〈加拿大人權與多元文化政策之實務經驗分享〉。《台灣國際研究季刊》1, 1: 131 - 140。(Stoett, Peter. 2005. "The Experiences of Canadian Multicultural Policies." *Taiwan International Studies Quarterly* 1, 1: 131-140.)
- Taylor, Charles. 1994. *Multiculturalism : Expanded Paperback Edition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion. 1990. *Justice and the Politics of Difference*.



Princeton, NJ: Princeton University Press.

Yuval-Davis, Nira. 1999. "What is 'Transversal Politics'?" *Soundings* 12: 88-93.

Valicinan, Savungaz。2017。〈族群主流化的政策觀察〉。《台灣原住民族研究學報》7, 4: 165-172。 ("Strategies for Ethnic Mainstreaming: Policy Observations and Reflections." *Journal of The Taiwan Indigenous Studies Association* 7, 4: 181-188.)

Yuhaw, Piho。2017。〈族群主流化的策略與思考〉。《台灣原住民族研究學報》7, 4: 181-188。 (Yuhaw, Piho. 2017. "Strategies for Ethnic Mainstreaming: Policy Observations and Reflections." *Journal of The Taiwan Indigenous Studies Association* 7, 4: 181-188.)

王甫昌。2003。《當代台灣社會的族群想像》。台北：群學。(Wang, Fu-Chang. 2003. *Ethnic Imagination in Contemporary Taiwan*. Taipei: Socio)

王保鍵。2018。〈客家行政與法制：公共政策型塑當代台灣客家族群新風貌〉。孫煒編《客家公共事務》：91-121。台北：智勝。(Wang, Pao-Chien. 2018. "Hakka Administration and Policy." in Way Sun, ed. *Hakka Public Affairs*: 91-121. Taipei: Best-Wise.)

民主進步黨。2012。〈給下一代的承諾書：十年政綱〉。《民進黨十年政綱》。[http://iing10.blogspot.tw/2011/08/blog-post\\_07.html](http://iing10.blogspot.tw/2011/08/blog-post_07.html)。2018/9/28。(Democratic Progressive Party. 2012. "A Promise for the Nest Generation: A 10-Year Party Platform." in [http://iing10.blogspot.tw/2011/08/blog-post\\_07.htm](http://iing10.blogspot.tw/2011/08/blog-post_07.htm) Latest update 28 September 2018.)

丘昌泰等。2008。《政策分析》。新北市：國立空中大學。(Chiou, Chang-tay et al. 2008. *Policy Analysis*. New Taipei City: National Open University Press.)

朱鎮明等。2015。《部會落實政策評估與運用機制之規劃》。台北：國家發展委員會。(Chu, Cheng-Ming et al. 2015. *Public Policy Evaluation for Governmental Bodies*. Taipei: National Development Council.)

江明修等。2012。《政府施政措施落實多元族群主流化之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。(Chiang, Min-Hsiu et al. 2012. *Multi-ethnic Mainstreaming for Governmental Bodies*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.)

李廣均。2010。〈文化團體 vs.政治社群：試論當代台灣的兩種族群政治觀點〉。《台灣社會研究季刊》77：177-211。(Lee, Guang-Jun. 2010. "Cultural Group vs. Political Community: A Comparison of Two Perspectives on Ethnic Politics in Contemporary Taiwan." *Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies* 77: 177-211.)

阮俊達。2015。〈從族群主流化觀點思考原住民族政策〉。《台灣原住民族研究學報》5，3：173-200。(Ruan, Jun-Da. 2015. "Considering Indigenous Policy from the Ethnic Mainstreaming Perspective." *Journal of The Taiwan Indigenous Studies Association* 5, 3: 173-200.)

阮俊達。2016。〈族群主流化觀點下的原住民族轉型正義〉。《台灣原住民族研究學報》6，3：51-71。(Ruan, Jun-Da. 2016. "Indigenous Peoples and Transitional Justice: An Ethnic Mainstreaming

Perspective.” *Journal of The Taiwan Indigenous Studies Association* 6, 3: 51-71.)

林津如。2011。〈女性主義縱橫政治及其實踐：以台灣邊緣同志為例〉，游素玲編《跨國女性研究導讀》：17-48。台北：五南。  
(Lin, Jin-Ru. 2011. “Feminist Transversal Politics: A Case of the Marginalised Homosexual Group in Taiwan.” in Su-lin Yu. ed. *Introduction to Transnational Women*: 17-48. Taipei: Wunan.)

林修澈等。2016。《我國族群發展政策之研究》。台北：國家發展委員會。(Lim, Siu-theh et al. 2016. *Ethnic Development Policy in Taiwan*. Taipei: National Development Council.)

客家委員會。2016。〈「105年客家事務首長會議」今登場〉。《客家委員會網站》。<https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=37626>。2018/9/28。(Hakka Affairs Council. 2016. “105 National Conference for the Heads of Hakka Affairs.” in <https://www.hakka.gov.tw/Content/Content?NodeID=34&PageID=37626>. Latest update 28 September 2018.)

客家委員會。2019。《108年全國客家會議『國家客家發展計畫』(分區座談會資料)》。新北市：客家委員會。(Hakka Affairs Council. 2019. *108 National Hakka Conference*. New Taipei City: Hakka Affairs Council.)

柯朝欽。2015。〈台灣客家現代族群想像的三種類型：民族認同、公民權利以及認知框架〉。《全球客家研究》5：149-192。(Ko, Chao-ching. 2015. “Three Patterns of Taiwan Hakka’s Modern Ethnic Imagination: National Identity, Civil Rights and Cognitive Frame.” *Global Hakka Studies* 5: 149-192.)

- 原住民族電視台。2016。〈 行政院擬修身分法 認定「平埔原住民」〉。  
《原住民族電視台網站》。 <http://titv.ipcf.org.tw/news-24516>。  
2018/9/28。 ( TITV. 2016. “The Amendment of Status Act For  
Indigenous Peoples: Recognising ‘Pinpu Peoples’.” in [http://titv.  
ipcf.org.tw/news-24516](http://titv.ipcf.org.tw/news-24516). Latest update 28 September 2018. )
- 孫煒等。2015。《我國族群事務資源分配之研究》。台北：國家發  
展委員會。( Sun, Way et al. 2015. *A Study on Allocating Ethnic  
Resources*. Taipei: National Development Council. )
- 孫煒等。2016。《我國族群發展政策影響評估分析架構之規劃》。  
台北：國家發展委員會。( Sun, Way et al. 2016. *Regulatory Impact  
Analysis of Ethnic Development*. Taipei: National Development  
Council. )
- 張嘉尹。2008。〈 多元族群、國家認同與台灣的憲政改革〉。《中  
研院法律期刊》2：109–166。( Chang, Chia-Yin. 2008. “ Plural  
Ethnicity, National Identity and the Constitutional Reform in  
Taiwan.” *Academia Sinica Law Journal* 2: 109-166 )
- 張翰璧等。2016。《我國族群發展重要指標分析與運用規劃》。台  
北：國家發展委員會。( Chang, Han-Pi et al. 2016. *An Analysis of  
Indicators for Ethnic Development in Taiwan*. Taipei: National  
Development Council. )
- 許育典。2014。《文化基本權與多元文化國》。台北：元照。( Hsu,  
Yue-Dian. 2014. *The Basic Right of Culture and Multi-cultural  
Nation*. Taipei: Angle. )
- 彭滄雯。2008。〈 當官僚遇上婦運：台灣推動性別主流化的經驗初  
探〉。《東吳政治學報》26，4：1–58。( Peng, Yen-Wen. 2008.